



**UEPB**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA**

**CAMPUS I - CAMPINA GRANDE**

**FACULDADE DE DIREITO**

**SEVERINO PEREIRA CAVALCANTI NETO**

**O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MUNICÍPIOS PARAIBANOS  
EMANCIPADOS DEPOIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988: OS CASOS DE  
BARAÚNA E SOSSEGO**

**CAMPINA GRANDE**

**2019**

SEVERINO PEREIRA CAVALCANTI NETO

**O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MUNICÍPIOS PARAIBANOS  
EMANCIPADOS DEPOIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988: OS CASOS DE  
BARAÚNA E SOSSEGO**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo)  
apresentado à Faculdade de Direito da  
Universidade Estadual da Paraíba, como  
requisito parcial à obtenção do título de  
Bacharel em Direito.

**Orientador:** Prof. Dr. Alexandre Henrique Salema Ferreira

**CAMPINA GRANDE**

**2019**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

C376d Cavalcanti Neto, Severino Pereira.

O desenvolvimento econômico de municípios paraibanos emancipados depois da constituição de 1988 [manuscrito] : os casos de Baraúna e Sossego / Severino Pereira Cavalcanti Neto. - 2019.

29 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2020.

"Orientação : Prof. Dr. Alexandre Henrique Salema Ferreira, Departamento de Direito Público - CCJ."

1. Federalismo. 2. Emancipação política. 3. Viabilidade socioeconômica. I. Título

21. ed. CDD 342.02

SEVERINO PEREIRA CAVALCANTI NETO

**O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MUNICÍPIOS PARAIBANOS  
EMANCIPADOS DEPOIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988: OS CASOS DE  
BARAÚNA E SOSSEGO**

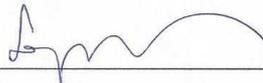
Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo)  
apresentado à Faculdade de Direito da  
Universidade Estadual da Paraíba, como  
requisito parcial à obtenção do título de  
Bacharel em Direito.

Aprovada em: 06/12/2019.

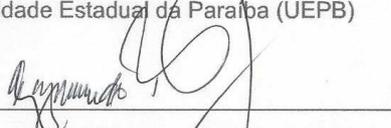
**BANCA EXAMINADORA**



Prof. Dr. Alexandre Henrique Salema Ferreira (Orientador)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Profa. Dra. Lucira Freire de Monteiro  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Raymundo Juliano do Rego Feitosa  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Ao Senhor da Eternidade, aos familiares, aos amigos e ao bom povo interiorano, DEDICO.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>BREVE RESGATE DA MEMÓRIA DO FEDERALISMO CONSTITUCIONAL.....</b>	<b>10</b>
<b>2.1</b>	<b>O Impacto da Constituição de 1988 nas emancipações políticas da Paraíba.....</b>	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>UMA PERSPECTIVA CRÍTICA DE DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>13</b>
<b>4</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÕES.....</b>	<b>15</b>
<b>4.1</b>	<b>Baraúna e Picuí.....</b>	<b>15</b>
<b>4.2</b>	<b>Sossego e Cuité.....</b>	<b>18</b>
<b>4.3</b>	<b>Análise conjuntural dos municípios.....</b>	<b>20</b>
<b>4.4</b>	<b>Análise conjuntural por séries históricas.....</b>	<b>22</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>25</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>27</b>

# **O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MUNICÍPIOS PARAIBANOS EMANCIPADOS DEPOIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988: OS CASOS DE BARAÚNA E SOSSEGO**

## **THE ECONOMICAL DEVELOPMENT OF PARAÍBA'S EMANCIPATED MUNICIPALITIES AFTER 1988 CONSTITUTION: BARAÚNA AND SOSSEGO CASES.**

Severino Pereira Cavalcanti Neto<sup>1</sup>

### **RESUMO**

Este artigo teve como finalidade inicial apresentar uma análise comparativa entre municípios paraibanos emancipados depois da Constituição de 1988 com seus respectivos municípios originários. O objetivo central desse estudo foi demonstrar se a emancipação política dos Municípios paraibanos, posteriores à Constituição Federal de 1988, apresentou-se socioeconomicamente viável para os Municípios desmembrados. A metodologia utilizada foi a dedutiva, realizando um levantamento de dados bibliográficos, documentais e normativos, nos planos das legislações nacionais. O projeto se enquadrou em dois gêneros de pesquisa: teórica e empírica. Tendo a pesquisa teórica se dedicado a formular e estudar teorias e a burilar conceitos, enquanto a pesquisa empírica se dedicado a codificar a face mensurável da realidade social. O método de procedimento adotado foi o método comparativo, para a pesquisa teórica; e o método estatístico, para a pesquisa empírica. Através do método comparativo, a pesquisa demonstrou como os Municípios originários (desmembrados) e os derivados (emancipados) se comportaram financeira e economicamente durante o período do desmembramento até a atualidade. Dentro deste contexto, o método comparativo foi utilizado para avaliar se foi viável a criação do novo município. É igualmente importante salientar as observações acerca das tendências de comportamento entre a organização do Estado brasileiro, em especial quanto ao pacto federativo, e o desenvolvimento socioeconômico local. Por fim, mostrou-se útil como arcabouço técnico no processo legislativo local, revelando problemas que podem ser evitados se uma devida preocupação com o design do pacto federativo for observada no nascedouro das leis.

Palavras-chave: Federalismo; emancipação política; viabilidade socioeconômica.

### **ABSTRACT**

The purpose of this article was to present a comparative analysis between emancipated Paraíba municipalities after the 1988 Constitution with their respective original municipalities. The main objective of this study was to demonstrate if the political emancipation of the Paraíba Municipalities, after the Federal Constitution of 1988, was socioeconomically viable for the dismembered Municipalities. The methodology used was deductive, conducting a survey of bibliographic, documentary and normative data, in the plans of national legislation. The project fit into two research genres: theoretical and empirical. Theoretical research has been devoted to

---

<sup>1</sup> Graduando no curso de Bacharelado em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba. E-mail: spc.neto77@gmail.com

formulating theories and shaping concepts, while empirical research has been devoted to codifying the measurable face of social reality. The procedure method adopted was the comparative method for the theoretical research; and the statistical method for empirical research. Through the comparative method, the research showed how the original (dismembered) and the derived (emancipated) municipalities behaved financially and economically during the period of the dismemberment until the present time. Within this context, the comparative method was used to assess whether the creation of the new municipality was viable. It is equally important to highlight the observations about behavioral trends between the Brazilian state organization, especially regarding the federative pact, and local socioeconomic development. Finally, it has proved useful as a technical framework in the local legislative process, revealing problems that can be avoided if proper concern with the design of the federative pact is observed at the birth of the laws.

Keywords: Federalism; political emancipation; socioeconomic viability.

## 1 INTRODUÇÃO

O nascedouro deste trabalho, e também preocupação inicial motivadora da busca científica culminada neste artigo foi a situação da divisão territorial de estados como a Paraíba, cuja área total é de 56.585 km<sup>2</sup> e que, no ano de 2001, já contava com o número de 222 municípios (atualmente 223). Enquanto que o Estado do Espírito Santo, com área aproximada de 46.095 km<sup>2</sup>, e o Rio de Janeiro com 43.696 km<sup>2</sup>, possuem, respectivamente, 77 e 91 municipalidades. A diferença gritante do número de municípios em Estados praticamente do mesmo tamanho acendeu o alerta de que há desproporcionalidade na divisão territorial paraibana.

A demasiada divisão de um território estadual não tão grande haveria de ter razões constitucionais. Afinal, é a Constituição Federal de 1988 que disciplina as matérias de fusão, divisão e incorporação de municípios. A pesquisa deu-se, então, nos rumos de entender melhor esse fenômeno de disparidade observado na comparação dos três estados federados. O panorama constitucional vigente não foi o único responsável, mas contribuiu bastante para que esse parcelamento do território ocorresse de modo exponencial; e a flexibilização dos critérios para emancipação política deu vazão aos pontuais interesses das pessoas de cada localidade emancipanda, que viam na independência política de seu território uma forma de progredir de uma bucólica comunidade rural para um município próprio, com todas as garantias que a Constituição havia atribuído para estes entes públicos.

A premissa que conecta todos os interesses por trás de uma emancipação é complexa e majoritariamente composta por agentes políticos locais. Vinculados e/ou participantes da elite local interiorana, estes agentes também viabilizaram boa parte da articulação necessária com a classe política estadual para que as emancipações fossem possíveis. E a realidade que observamos na atualidade é a do Município sendo um cenário perfeito para as agremiações políticas locais disputarem seus interesses em sua dinâmica própria.

O cerne, contudo, de toda a argumentação apresentada para motivar a emancipação política de determinada localidade é o desenvolvimento, seja o reconhecimento de que foi atingido determinado grau de avanço socioeconômico, ou o estímulo para que esse avanço seja alcançado, havendo, por conseguinte, o desenvolvimento da localidade emancipada. Mesmo flexíveis, os critérios dispostos na Constituição indicam que a lógica de emancipação no Brasil se dá por

reconhecimento de desenvolvimento atingido, e não como estratégia de crescimento econômico e avanço social. Não há previsão alguma de norma constitucional indicando emancipação para caso algum específico, muito menos estipulando compulsoriamente emancipação por razão qualquer, limitando-se a colocar critérios mínimos para que, se a vontade popular e a dinâmica social provocarem um ímpeto de emancipação política de alguma localidade, o procedimento se dê de acordo com os norteadores dispostos no art. 18, §4º, da Carta Magna. O que distoa do que se defende na prática quando se pretende emancipar uma localidade.

O presente trabalho vem, então, como base científica questionadora de tal argumentação desenvolvimentista, de que a emancipação é posta como porta para o desenvolvimento e, principalmente, vem mostrar como de fato se deram dois processos de emancipação no Estado da Paraíba. Elencando os casos de Baraúna e Sossego, podemos analisar como esse processo deu-se de forma muito diferente do pretendido e do defendido no ato da emancipação, claramente demonstrando a fraqueza da tese de que emancipar traz desenvolvimento. Apontando para o caminho inverso da ótica de emancipar para desenvolver, retornando à ótica de emancipar por que se desenvolveu. A análise é pontual para estimular um olhar mais prudente e responsável ao pacto federativo e à divisão territorial do país. O que não se faz sem um olhar para o contexto histórico-normativo do tema.

A pesquisa propôs uma análise teórico-empírica do desmembramento de Municípios antes de a Emenda Constitucional nº 15/1996 entrar em vigor. O projeto se enquadra em dois gêneros de pesquisa: teórica e empírica, seguindo o critério classificatório de Demo. A pesquisa teórica se dedicou a estudar teorias e burilar conceitos úteis à compreensão dos resultados obtidos, enquanto a pesquisa empírica dedicou-se a codificar a face mensurável da realidade social dos municípios escolhidos.

As duas emancipações a serem analisadas foram escolhidas dentre as que houveram no Estado da Paraíba durante o período posterior à Constituição de 1988. Tratam-se de dois municípios vizinhos, Picuí e Cuité, que tiveram territórios desmembrados, que se tornaram os Municípios de Baraúna e Sossego, respectivamente, no mesmo ano, 1994. Foram escolhidas edilidades vizinhas para que fatores climáticos e acessibilidade à centros metropolitanos não viessem a ser desestabilizadores da balança de comparação que será utilizada para analisar os resultados materiais desses dois desmembramentos. Ambos os casos possuem as

mesmas condições geográficas, culturais e estão no mesmo raio de proximidade das metrópoles regionais e estaduais.

Observando os dados elencados pelo autor e pela própria legislação que cria requisitos para criação de municípios, será realizada a análise do desenvolvimento socioeconômico dos municípios de Baraúna e Sossego.

Quanto aos métodos de procedimento, a pesquisa adotou, conforme classificação de Marconi e Lakatos (2005, p. 106-108), o método comparativo, para a pesquisa teórica; e o método estatístico, para a pesquisa empírica. Através do método comparativo, a pesquisa demonstrou como os Municípios originários (desmembrados) e os derivados (emancipados) se comportaram financeira e economicamente durante o período do desmembramento até a atualidade. Dentro deste contexto, o método comparativo possibilitará identificar se foi viável a criação do novo município.

O levantamento de dados se utilizou da técnica de pesquisa bibliográfica (fontes secundárias), disponíveis em livros e periódicos, além de outras informações acessíveis na internet. Mas, principalmente, levantamos dados através da pesquisa documental (fontes primárias) em documentos e fontes estatísticas oficiais, relativos ao momento da criação do novo município, englobando o modo como ele manteve seu desenvolvimento até a atualidade.

A coleta de dados quantitativos, através da pesquisa documental (fontes primárias), teve fundamento na legislação paraibana disponível nos sites da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba e documentos e fontes estatísticas oficiais disponíveis em órgãos oficiais, como IBGE, IPEA e Ministério da Fazenda. Bem como dados das prefeituras dos municípios envolvidos, disponibilizados no Portal SAGRES do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

Como tratou-se de uma pesquisa com municípios muito pequenos e inexpressivos, não há abundância de fontes e diversidade de levantamentos oficiais que explanassem com riqueza de detalhes a realidade socioeconômica local. Contudo, os levantamentos realizados foram perfeitamente suficientes para satisfazer os objetivos elencados durante a fase empírica da pesquisa, e é o que passar-se-á a expor.

## 2 BREVE RESGATE DA MEMÓRIA DO FEDERALISMO CONSTITUCIONAL

Para situar o trabalho em um aspecto normativo que permitisse a compreensão do fenômeno, percebeu-se necessário construir uma linha cronológica do federalismo constitucional brasileiro. Foi possível observar que a organização federativa no Brasil alternou entre a centralização e a descentralização em relação ao pacto federativo, de acordo com cada contexto histórico, jurídico e político que a nação experimentou. Nestes termos, a variação entre a maior e a menor autonomia dos entes federados mostra como o pano de fundo sociológico e político, através dos diversos momentos constituintes, interferiu nas estruturas federativas ao longo das décadas de República, costurando panoramas mais ou menos centralizados. A Constituição de 1934, reduzindo as atribuições constitucionais dos Estados-membros, já dava aos Municípios autonomia para eleger seus próprios prefeitos e também a Câmara Legislativa. Igualmente fazia, priorizando o princípio da liberdade, a Constituição de 1946. Esta se fixou em um ponto diametralmente oposto à sua Constituição anterior, a de 1937, que era muito mais autoritária e centralizadora. Dentre as garantias da Constituição de 1946, cita-se a restauração do pleito eleitoral para as prefeituras e a promoção de sua participação na partilha de recursos financeiros da União, fomentando a autonomia financeira e política dos municípios.

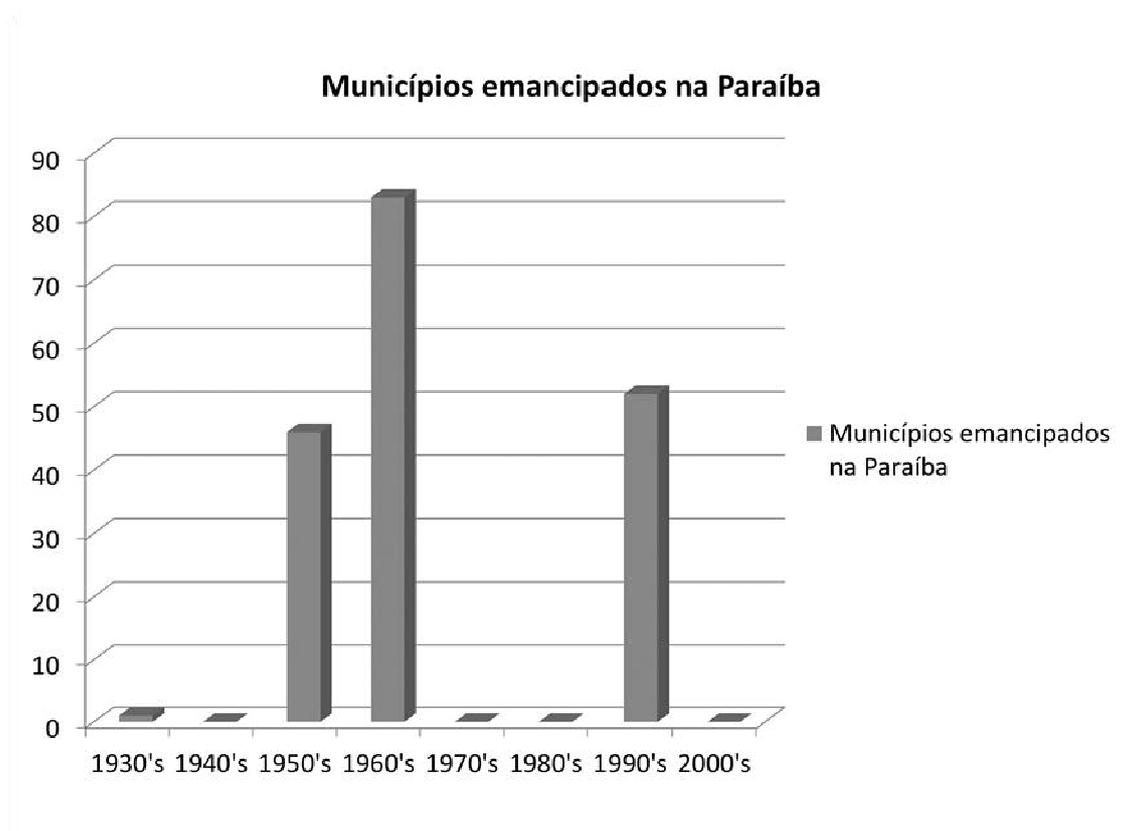
O período do Regime Militar foi marcado pelo retorno da centralização política e administrativa no ente federado União, atribuindo o mesmo tom da Carta Constitucional de 1937 à Constituição de 1967, determinando que a emancipação de Municípios, ainda que efetuada por lei estadual, obedeceria a requisitos definidos em lei complementar. No findar destes tempos, enquanto o Brasil já caminhava para a redemocratização, os entes federativos obtiveram autonomia de modo gradual, o que foi consagrado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que instituiu novos mecanismos de gestão e atribuiu aos Municípios a condição, sem precedentes históricos, de ente federativo, conferindo, inclusive, a estes entes federados autonomia política para eleger seus prefeitos, câmara legislativa e elaborar sua lei orgânica. Além disso, aos Municípios foi conferido aumento de receita oriundas de transferências, em virtude da majoração da base tributária dos Fundos Constitucionais e da participação nos recursos do ICMS. Administrativamente, foi-lhes concedida competência para decidir seu próprio modelo de organização, permitidos a nomear seus titulares. Sob o prisma tributário,

receberam permissão constitucional para o recolhimento de impostos como o IPTU, o ITBI e o ISS.

Neste ambiente constitucional, estavam lançados os fatores contributivos para a fermentação do argumento municipalista, que combinados a uma flexibilização da regra de criação de novos municípios, geraram um acréscimo vultoso no número de pequenas localidades emancipando-se.

## 2.1 O Impacto da Constituição de 1988 nas emancipações políticas da Paraíba.

O gráfico a seguir mostra a dinâmica da criação de novos municípios no Estado da Paraíba, onde pode-se notar dois grandes picos no número de emancipações. O primeiro grande pico ocorreu entre as décadas de 50 e 60, justamente durante a vigência da Constituição de 1946, quando houve a grande tendência descentralizadora da federação. O segundo, na década de 1990, imediatamente após a promulgação da Constituição de 1988, sendo quase a totalidade desses municípios criados na mesma remessa, no ano de 1994.



Fonte: Assembleia Legislativa da Paraíba  
Elaborado por: Autor

## Gráfico 1 – Quantidades de municípios emancipados no Estado da Paraíba

Estas emancipações desenfreadas foram contidas pela Emenda Constitucional Nº 15 de 1996, que alterou o § 4º, do art. 18 da Constituição, deixando-o do seguinte modo:

Art. 18.

[...]

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Antes, apenas estipulava como critério a preservação histórica e cultural da municipalidade, consulta prévia a população envolvida e atribuía a Lei Estadual observando os prazos de Lei Complementar Estadual, que regulamentasse o procedimento. Como podemos ver, agora a Lei Estadual cumprirá os prazos de uma Lei Complementar Federal, e estipula os Estudos de Viabilidade Municipal, que serão publicados antes da consulta à população interessada. Esta é uma norma constitucional de eficácia limitada, ou seja, precisa de Lei infraconstitucional para regulamentá-la. Essa Lei Complementar ainda não existe, mesmo já havendo julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão nº 3.6824, em que o STF determinou que o Congresso Nacional editasse a Lei Complementar, para romper com o estado de inconstitucionalidade gerado pela omissão. Depois de 11 anos da ADIn, não foi publicada Lei Complementar alguma para regulamentar o §4º, do art. 18, da Constituição. Projetos de LC sobre o tema foram discutidos na Câmara e no Senado, porém, nenhum obteve êxito. O que temos hoje é o PLP 137/2015 , que tramita em regime de urgência na Câmara dos Deputados, e que consiste numa tentativa do Poder Legislativo de regulamentar o referido dispositivo constitucional. Ainda não foi debatida no Plenário.

A mais recente manobra política realizada no tocante a esta temática foi a PEC 188/2019, proposta pelo Governo Federal e ainda em tramitação, propondo a extinção de municípios com menos de 5 mil habitantes até o ano de 2023, quando seriam incorporados ao município limítrofe com melhor sustentabilidade, sendo respeitado um limite de até três municípios incorporados pelo município

incorporador. Ainda é cedo para tecer comentários acerca desta proposta, e analisar seus impactos é um passo além dos limites abordados por este artigo. Mas parece uma forma que o Governo encontrou de reduzir os danos das emancipações desenfreadas que ocorreram após a Constituição de 1988, bem como municípios mais antigos infrutíferos e estagnados em crescimento.

Entretanto, com base nessas, apresenta-se o preocupante problema: a emancipação política dos municípios paraibanos, posteriores à Constituição Federal de 1988, foi socioeconomicamente viável para os municípios desmembrados? Para esta investigação, foi estratégico dividir a abordagem em duas partes, a teórica e a empírica. Na parte teórica, buscou-se a conceituação do termo desenvolvimento, bem como destrinchar importantes aspectos que descendem da nomenclatura. E a parte empírica, o levantamento de dados oficiais disponibilizados em portais digitais de órgãos governamentais, produzidos em séries históricas e esquemas, retratando as finanças públicas e indicadores sociais e econômicos que atestam objetivamente o desempenho dos municípios emancipados em relação aos originários.

### **3 UMA PERSPECTIVA CRÍTICA DE DESENVOLVIMENTO**

Esgotar o conceito de desenvolvimento é uma tarefa pretensiosa demais para a modalidade de artigo científico, mas para dar um norte teórico bem fundamentado de quais parâmetros de desenvolvimento estaria sendo usado para esta busca científica, foi necessário mínima e tangencialmente elucidar de que tipo de desenvolvimento está se tratando o presente artigo. Nesse contexto, é interessante ressaltar o pensamento de Schumpeter<sup>2</sup>, que entende por desenvolvimento apenas as mudanças da vida econômica que não lhe forem impostas de fora, mas surjam de dentro, por sua própria iniciativa. Este fundamento teórico será um importante para balizar todos os dados apurados na pesquisa documental. E vem a calhar, pois será observado que boa parte da circulação financeira que ocorre nos municípios pesquisados é realizada com montantes oriundos de repasses do Estado e da União. As cifras milionárias correndo nas contas das prefeituras não são capazes, em si, de indicarem que o município é desenvolvido e pujante.

---

<sup>2</sup> Joseph A. Schumpeter. Teoria do desenvolvimento econômico, p. 74

Segundo Celso Furtado<sup>3</sup>, a ideia de desenvolvimento possui pelo menos três dimensões: a do incremento da eficácia do sistema social de produção, a da satisfação de necessidades elementares da população e da consecução de objetivos a que almejam grupos dominantes de uma sociedade e que competem na utilização de recursos escassos. A terceira seria ambígua, pois o que um grupo social aspira pode parecer desperdício ao outro.

Isso porque o caminho para o desenvolvimento socioeconômico é sinuoso e complexo, e vale salientar que além dos dados fáticos e indicadores oficiais, existem estes critérios de percepção social de desenvolvimento. Este artigo centrou suas atenções na esfera documental, sendo uma análise pretérita de índices e números oficiais. Um passo seguinte seria explorar a percepção de desenvolvimento que as pessoas da localidade observada possam ter acerca de sua realidade, numa abordagem qualitativa do problema.

Não é prudente considerar desenvolvido, ou em desenvolvimento, um município que sequer apresenta um sistema social de produção nítido. Um sistema social estagnado e cíclico, onde a produção de riqueza é mínima ou inexistente está distante da primeira dimensão apresentada por Celso Furtado.

Uma possível, e interessante, definição do que seria desenvolvimento pode surgir das palavras de Fábio Konder Comparato:

[...] o desenvolvimento é um processo de longo prazo, induzido por políticas públicas ou programas de ação governamental em três campos interligados: econômico, social e político. O elemento econômico consistiria no crescimento endógeno e sustentado da produção de bens e serviços. O caráter endógeno decorreria do fato de ser fundado nos internos de produção e não, predominantemente, em recursos advindos do exterior. (COMPARATO apud RISTER, 2007, p. 56)

O elemento econômico terá preponderância na análise desta pesquisa, e seguirá este conceito do crescimento endógeno para atestar o verdadeiro nível de desenvolvimento das municipalidades escolhidas como objetos de estudo. O que não significa que os outros dois campos serão desconsiderados. Este conceito é certo para excluir do rol de locais desenvolvidos aqueles que meramente se sustentam com receitas exógenas, que são incapazes de produzirem eficazmente bens e serviços.

---

<sup>3</sup> Celso Furtado. Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico estrutural, p. 22-23.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

O levantamento de dados realizado por esta pesquisa será apresentado em duas fases. A primeira consiste numa análise da situação dos quatro municípios no ano de 2018 (por ser o exercício administrativo completo mais recente), baseado nos dados do Portal SAGRES, com a finalidade de demonstrar sistematicamente suas atuais realidades. A segunda consiste em historiar dados obtidos do portal IPEADATA, onde poderemos acompanhar o desempenho financeiro individual de cada localidade ao longo de intervalos temporais regulares.

O objetivo disto é tornar a apuração mais fidedigna. Observar a atualidade, por si só, já evidencia os resultados do desenvolvimento de cada município, e é suficiente para entender se as emancipações foram viáveis. Mas historiar este progresso com dados ilustra com ainda mais presteza o que se pretende demonstrar com esta pesquisa.

### **4.1 Baraúna e Picuí**

Inicialmente, é importante proceder com uma análise conjuntural dos dados atuais dos dois municípios. São dados aproximados, calculados pelo IBGE por meio de estimativas estatísticas. Como a população e seu percentual de ocupação, para avaliar o mercado de trabalho no município, o PIB per capita municipal, para entender a proporcionalidade entre a riqueza gerada mediante o número de pessoas que a produzem e percentual de receitas oriundas de fontes externas, para conceber o quão dependente de recursos da União e do Estado da Paraíba os municípios são. Elencamos informações que contemplassem também resultados da prestação de serviços inerentes de competência do município em matéria de saúde e educação, como índice de mortalidade infantil, para avaliar os resultados da atenção básica de saúde, nota no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) e percentual de esgotamento sanitário adequado, indicando a salubridade e o nível de infraestrutura básica na localidade.

Importante salientar que foram dados trabalhados com proporcionalidade. A diferença populacional entre os municípios emancipados e seus originário é considerável, e para que a comparação não fosse desvantajosa aos municípios

menores, só foram adotados critérios percentuais e quantitativos proporcionais ao tamanho e à população do município.

BARAÚNA - DADOS SOCIAIS – IBGE	
População	4.220
População ocupada	370 (7,5%)
IDEB (Ensino Fundamental)	5,3
PIB per capita em R\$	7.666,51
Receitas oriundas de fontes externas	98,3%
Mortalidade Infantil (óbitos por mil nascidos vivos)	SEM DADOS
Esgotamento sanitário	40,4%

Fonte: IBGE - 2017  
Elaborado por: Autor

Tabela 1 – Indicadores socioeconômicos do município de Baraúnas/PB

PICUÍ - DADOS SOCIAIS – IBGE	
População	18.222
População ocupada	1.670 (8,9%)
IDEB (Ensino Fundamental)	5,6
PIB per capita em R\$	8.756,85
Receitas oriundas de fontes externas	88,3%
Mortalidade Infantil (óbitos por mil nascidos vivos)	11,81
Esgotamento sanitário	60,8%

Fonte: IBGE - 2017  
Elaborado por: Autor

Tabela 2 – Indicadores socioeconômicos do município de Picuí/PB

A primeira informação notável é que Baraúna apresenta todos os indicadores benéficos menores que os de Picuí, além de ter percentual de receitas externas aproximadamente 10% maior que o percentual de Picuí. Isso indica defasagem no desenvolvimento, provando que a localidade outrora inclusa na esfera administrativa de Picuí, após separada, obtém resultados inferiores aos de seu município originário. Indica também que Baraúna tem uma maior dependência orçamentária de receitas advindas do Estado e da União. Observemos detalhadamente a planilha de

receitas correntes dos dois municípios, com valores oficiais disponibilizados pelo Portal SAGRES.

MUNICÍPIO DE BARAÚNA – 2018	
RECEITAS CORRENTES	VALOR (EM REAIS)
Receita Tributária	212.339,07
Receita de Contribuições	0,00
Receita Patrimonial	33.897,78
Receita Agropecuária	0,00
Receita Industrial	0,00
Receita de Serviços	0,00
Transferências Correntes	16.693.480,74
Outras Receitas Correntes	2.043,68
<b>TOTAL</b>	<b>16.941.761,27</b>

Fonte: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba  
Elaborado por: Autor

Tabela 3 – Receitas públicas do município de Baraúna/PB no exercício de 2018

MUNICÍPIO DE PICUÍ – 2018	
RECEITAS CORRENTES	VALOR (EM REAIS)
Receita Tributária	1.738.265,85
Receita de Contribuições	430.371,29
Receita Patrimonial	75.892,68
Receita Agropecuária	0,00
Receita Industrial	0,00
Receita de Serviços	0,00
Transferências Correntes	42.476.337,28
Outras Receitas Correntes	353.539,81
<b>TOTAL</b>	<b>45.074.406,91</b>

Fonte: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba  
Elaborado por: Autor

Tabela 4 – Receitas públicas do município de Picuí/PB no exercício de 2018

Sem as transferências correntes, o município de Baraúna levantou em 2018 a receita de 248.280,53 R\$. Sem as transferências, Picuí alcançou receitas somadas no valor de 2.598.069,63 R\$. Os dois resultados, por si só, já impressionam, indicando riscos de insustentabilidade financeira nos dois municípios. Baraúna,

contudo, apresenta resultados significativamente menores que seu município vizinho, elevando a situação de insustentabilidade a um patamar mais preocupante.

## 4.2 Sossego e Cuité

Passemos a observar a segunda emancipação, onde levantamos exatamente os mesmos dados socioeconômicos para análise.

SOSSEGO - DADOS SOCIAIS – IBGE	
População	3.169
População ocupada	367 (10,3%)
IDEB (Ensino Fundamental)	4,6
PIB per capita em R\$	8.347,88
Receitas oriundas de fontes externas	96,9%
Mortalidade Infantil (óbitos por mil nascidos vivos)	21,28
Esgotamento sanitário	29%

Fonte: IBGE - 2017  
Elaborado por: Autor

Tabela 5 – Indicadores socioeconômicos do município de Sossego/PB

CUITÉ - DADOS SOCIAIS – IBGE	
População	19.978
População ocupada	1491 (7,3%)
IDEB (Ensino Fundamental)	5,7
PIB per capita em R\$	8.785,18
Receitas oriundas de fontes externas	89,7%
Mortalidade Infantil (óbitos por mil nascidos vivos)	15,21
Esgotamento sanitário	15%

Fonte: IBGE - 2017  
Elaborado por: Autor

Tabela 6 – Indicadores socioeconômicos do município de Cuité/PB

A situação de Sossego com relação ao seu município originário é um pouco melhor do que o paralelo entre Baraúna e Picuí. Sossego possui percentual de

população ocupada maior que o de Cuité, além de percentual de esgotamento sanitário com quase o dobro de abrangência. Os demais dados, todos inferiores aos de seu município originário. Podemos observar melhor a natureza orçamentária dos dois municípios com as seguintes tabelas.

MUNICÍPIO DE SOSSEGO – 2018	
RECEITAS CORRENTES	VALOR (EM REAIS)
Receita Tributária	277.465,69
Receita de Contribuições	0,00
Receita Patrimonial	65.035
Receita Agropecuária	0,00
Receita Industrial	0,00
Receita de Serviços	0,00
Transferências Correntes	37.164.572,25
Outras Receitas Correntes	31.027,69
<b>TOTAL</b>	<b>37.538.101,47</b>

Fonte: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba  
Elaborado por: Autor

Tabela 6 – Receitas públicas do município de Sossego/PB no exercício de 2018

MUNICÍPIO DE CUITÉ – 2018	
RECEITAS CORRENTES	VALOR (EM REAIS)
Receita Tributária	1.997.961,64
Receita de Contribuições	321.496,67
Receita Patrimonial	228.577,44
Receita Agropecuária	0,00
Receita Industrial	0,00
Receita de Serviços	0,00
Transferências Correntes	49.488.248,58
Outras Receitas Correntes	36.060,13
<b>TOTAL</b>	<b>52.072.344,46</b>

Fonte: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba  
Elaborado por: Autor

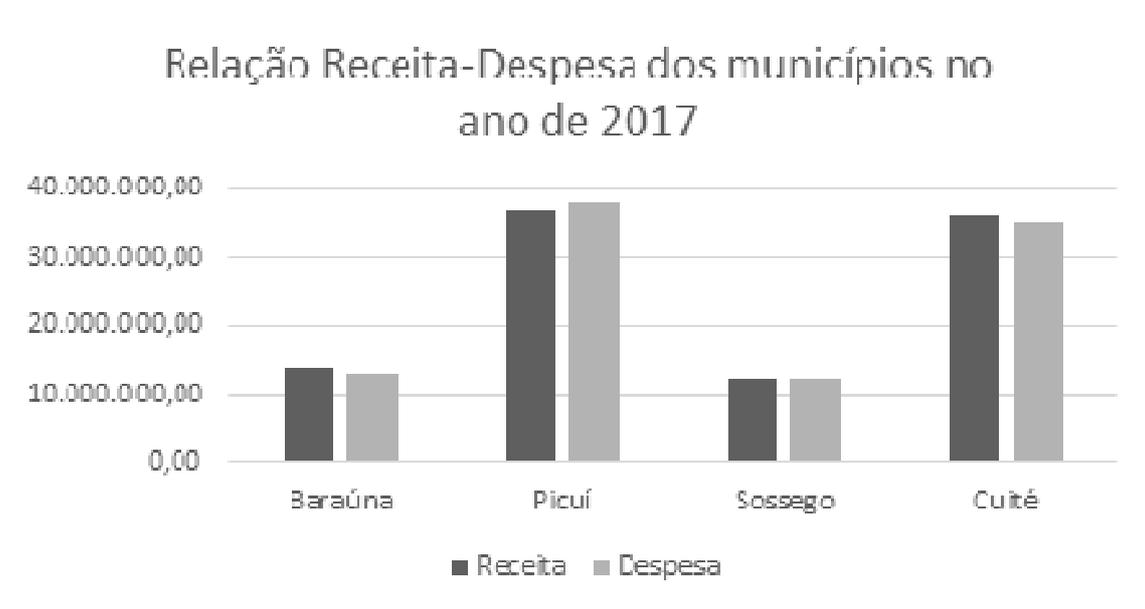
Tabela 7 – Receitas públicas do município de Cuité/PB no exercício de 2018

Cuité, sem as transferências correntes, fez em 2018 uma receita de 2.624.095,88 R\$. Sossego, por sua vez, 418.529,22 R\$. Uma diferença menor que

na relação anterior, mas ainda bastante díspar, refletindo sua dependência de 96.9% de receitas externas.

### 4.3 Análise conjuntural dos municípios

A seguir, temos a relação de receita e despesa dos quatro municípios no ano de 2017:

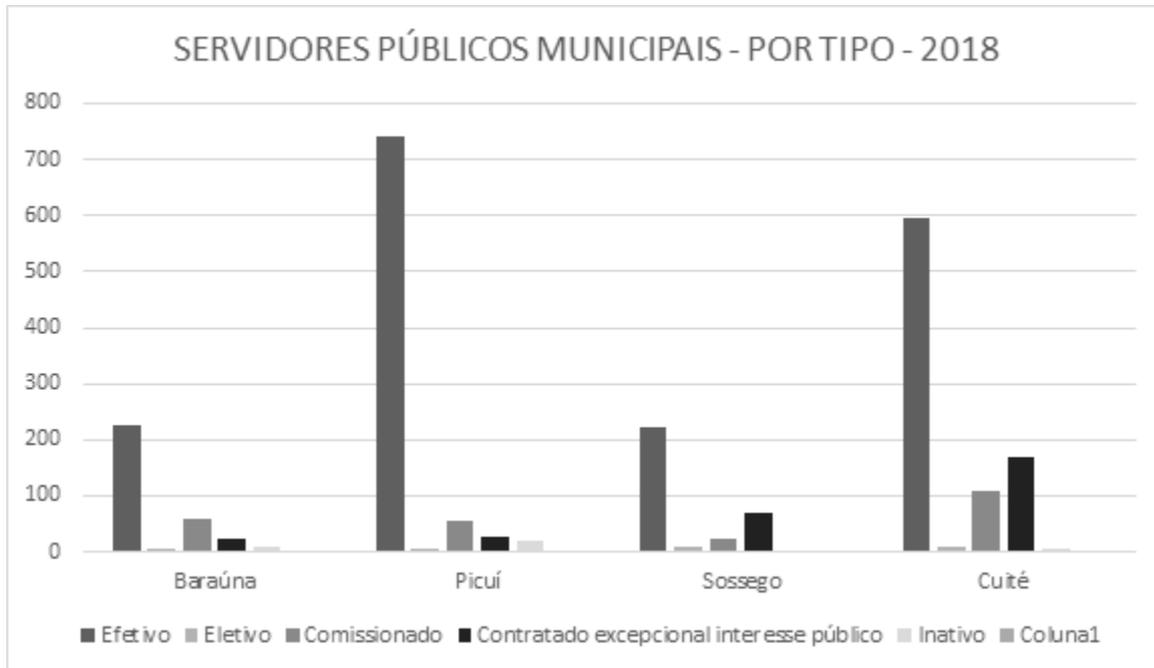


Fonte: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba  
Elaborado por: Autor

Gráfico 2 – Relação entre receitas e despesas nos municípios Baraúna, Picuí, Sossego e Cuité

Em 2017, apenas Picuí não obteve o valor da receita superior à despesa, com base no Portal Sagres. Os outros três municípios apresentaram saldo positivo, mesmo que tímido. Este dado demonstra que todos os quatro estão no limiar de inverter a balança orçamentária para o lado negativo, pois as diferenças entre a receita e a despesa são ínfimas. Vale salientar que Picuí é o que apresenta menor percentual de dependência de fontes externas de receita.

Partindo para uma análise mais crítica do uso da máquina pública, optamos por levantar também dados acerca dos servidores públicos. Como base utilizamos o mês de dezembro de 2018.



Fonte: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba  
Elaborado por: Autor

Gráfico 3 – Quantidades de servidores públicos nos Municípios Baraúna, Picuí, Sossego e Cuité

MUNICÍPIO	TOTAL DE SERVIDORES	PESSOAL OCUPADO (IBGE)
BARAUNA	323	370
PICUÍ	848	1670
SOSSEGO	322	367
CUITÉ	886	1491

Fonte: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba  
Elaborado por: Autor

Tabela 8 – Quantidades de servidores públicos nos municípios Baraúna, Picuí, Sossego e Cuité

Baraúna conta mais servidores públicos comissionados que Picuí, mesmo tendo um total de servidores públicos menor que a metade do total de servidores de seu município originário. Sossego, se comparado a Cuité, seu município originário,

apresenta menos servidores em todas as categorias, mas se comparado a Picuí, que é município vizinho e de maior porte, supera em número de contratados por excepcional interesse público, o que é desproporcional, visto que trata-se de um município menor, com menos demanda de serviço e, conseqüentemente, menos postos de trabalho.

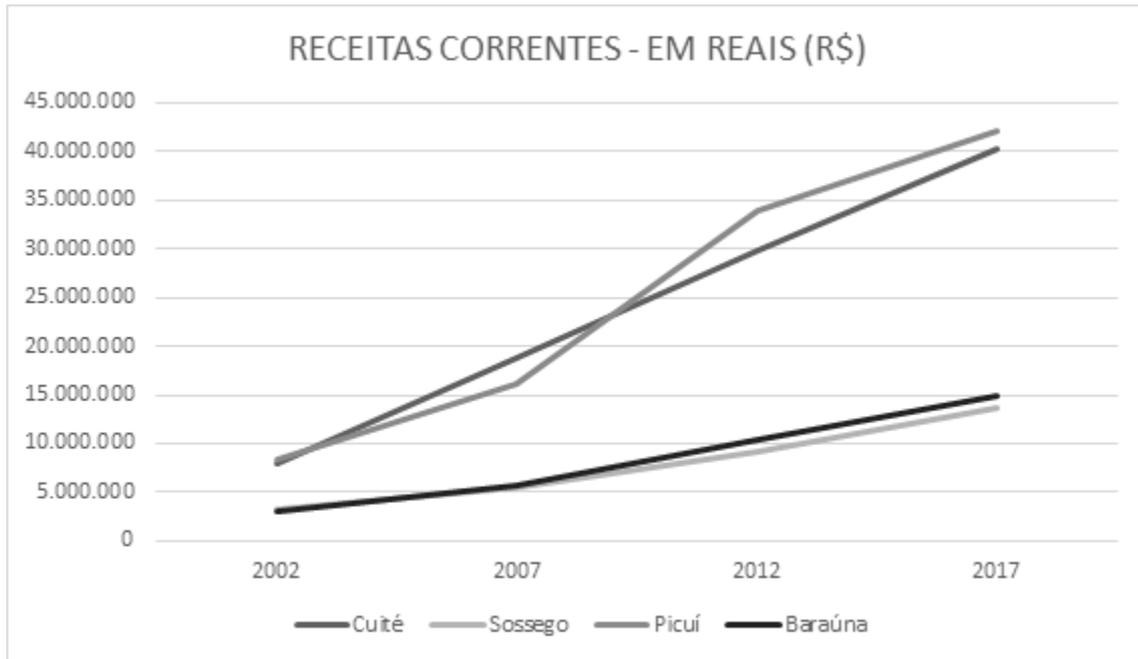
A Tabela 9 revela, ainda, outro fato intrigante. Os municípios emancipados, Sossego e Baraúna, apresentam um número total de servidores públicos lotados na Prefeitura muito aproximado do total estimado de pessoas ocupadas no município inteiro, de acordo com dados e cálculos do IBGE. Isso indica que, nestas localidades, pode haver uma escassez de postos de trabalho que não sejam os do serviço público, mostrando um cenário pobre em empreendimentos e exploração dos meios de produção que gerem renda própria para os cidadãos e para o município. Vale lembrar que este número de servidores é referente aos vinculados da Prefeitura municipal de cada município, excluindo da apreciação os servidores estaduais e os eventuais servidores da esfera federal que habitam nos municípios.

Há a possibilidade da estimativa do IBGE estar com baixa acurácia na medida de postos de trabalho, mas é inegável que está sim atrelada a uma realidade factível de que nas referidas cidades, a geração de renda é cíclica limitada ao funcionalismo público.

#### **4.4 Análise conjuntural por séries históricas**

Para fazer uma análise do desenvolvimento de um município, é de fundamental importância que sejam observados os dados ao longo do tempo, pois a realidade, principalmente a social e econômica, não é estática. Compreender como os processos de crescimento e retração de indicadores se deram em série histórica ratifica com maior eficácia a produção deste conhecimento científico.

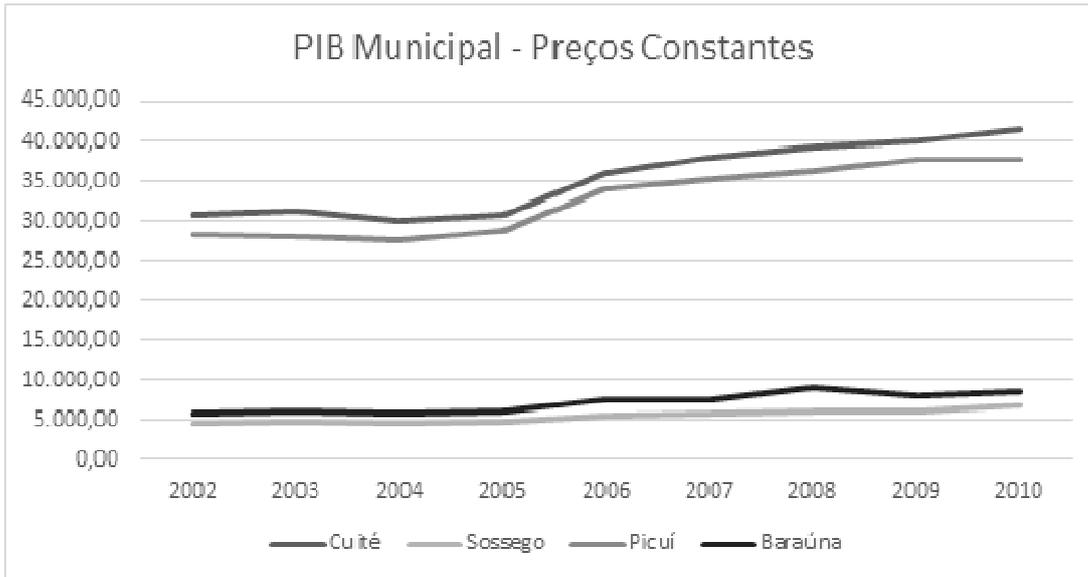
O primeiro gráfico demonstra o crescimento das receitas dos quatro municípios estudados no intervalo de 2002 – 2017, regularmente a cada 5 anos. O lapso temporal foi o mais adequado pois continha dados completos dos quatro municípios. Anos anteriores apresentavam lacunas de valores, o que dificultava uma comparação correta entre as receitas.



Fonte: STN, IPEADATA  
Elaborado por: Autor

Gráfico 4 – Receitas correntes dos municípios Cuité, Sossego, Picuí e Baraúna

Nota-se o crescimento das receitas dos quatro municípios ao longo do recorte temporal, contudo, no ano de 2017 a distância dos valores de receitas dos Municípios originários tornou-se consideravelmente maior que era em 2002, indicando que os municípios emancipados cresceram menos. Importante realçar que estamos falando de montantes que não excederam os 15.000.000,00 R\$, os quais, quase integralmente compostos de transferências correntes. Um outro gráfico é capaz de mostrar melhor a estagnação dos Municípios emancipados:



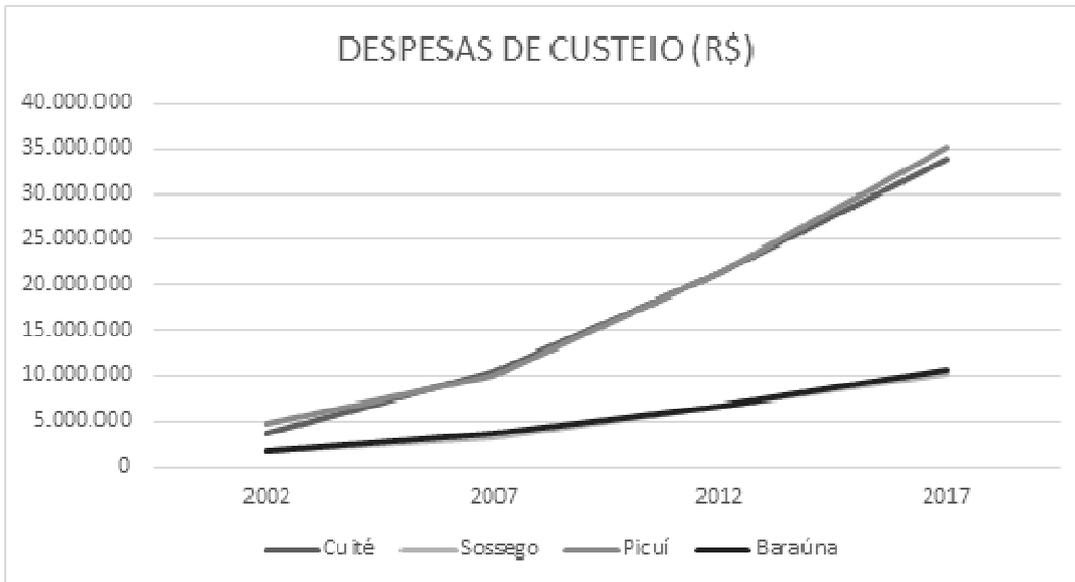
Fonte: STN, IPEADATA  
Elaborado por: Autor

Gráfico 5 – Receitas correntes dos municípios Cuité, Sossego, Picuí e Baraúna

O Produto Interno Bruto municipal é um dado de grande valia para mensurar o crescimento econômico da localidade. Elencamos a modalidade de abordagem desse dado de PIB municipal a preços constantes. Consiste em mensurar o PIB ao longo dos anos, mas tomando como base o preço de um ano fixo, que no caso em apreço, foi o preço do ano 2000. Isto imuniza o a série histórica das flutuações do real, mostrando um crescimento livre de inflações. De outra forma, haveria riscos de estarmos observando valores crescendo sem, no entanto, haver aumento real no produto interno do município.

Foi escolhido um intervalo anual para os dados, pois tratava-se de uma série documentada integralmente durante este período selecionado. E os resultados foram bastante reveladores: enquanto o PIB de Picuí e Cuité cresceram ao longo da década de 2000, os de Baraúna e Sossego permaneceram praticamente inertes. Na década seguinte, pelos dados que já foram expostos no presente trabalho, é possível perceber que pouca coisa mudou dessa realidade, sendo possível afirmar que, neste século, Sossego e Baraúna experimentaram pouco crescimento econômico. O que não parece acontecer com suas despesas de custeio (Gráfico 6), que apresentam crescimento mais acentuado ao longo dos anos (mesmo que inferiores ao dos Municípios originários). Isso se dá pelo fato de os Municípios terem

continuado seu crescimento populacional, que não foi correspondido com um crescimento de fontes de renda e produção econômica.



Fonte: STN, IPEADATA  
Elaborado por: Autor

Gráfico 6 – Despesas de custeio dos municípios Cuité, Sossego, Picuí e Baraúna

## 5 CONCLUSÕES

Mediante os dados apresentados, a conclusão desta pesquisa é que as emancipações dos Municípios de Baraúna e Sossego não foram viáveis, com base no conceito de desenvolvimento que delimitamos na introdução do presente relatório.

Os Municípios originários já possuem dados preocupantes quanto sua sustentabilidade financeira e orçamentária, e mesmo os melhores dados ainda estão longe de um patamar confortável. Quanto mais os dados dos municípios que outrora eram distritos dessas localidades com risco de insustentabilidade? O que foi apurado nesta pesquisa mostra que a divisão do território não teve resultados esperados dentro da perspectiva de desenvolvimento que adotamos como o norte desta análise. Os quatro municípios ainda são muito dependentes de fontes externas de recursos, principalmente os dois emancipados, que são quase integralmente sustentados pelas transferências correntes.

As repercussões sociais dessa situação jurídica e econômica são notadas ao analisarmos os dados sobre servidores públicos: os pequenos municípios vivem pela e para a própria máquina pública, tendo seus postos de trabalho ocupados por quase a totalidade de seus moradores, o que facilita a prática de oferecimento de cargos públicos como moeda de troca em períodos eleitorais, afinal, num ambiente onde postos de trabalho da iniciativa privada são tão inexpressivos, conseguir um cargo público torna-se uma saída. Podemos atestar esta falta de postos quando percebemos que nenhum dos municípios apresentou receitas oriundas da agropecuária, da indústria ou dos serviços.

Para que esta situação tome a forma de uma solução, é necessário que a Lei Complementar prevista no art. 18 § 4º da Constituição seja, enfim, publicada. Além de evitar que os anseios emancipacionistas de novas localidades como as aqui apresentadas se tornem realidade, saberíamos como proceder com mecanismos de fusão e incorporação de municípios, matérias incluídas no mesmo artigo, que poderiam ser mecanismos de conserto do território paraibano, para que seja obtida uma repartição de receitas sem desperdícios, evitando que microcidades sejam sustentadas sem a menor condição de serem municípios e desenvolverem-se para produzirem a mínima contrapartida na geração de recursos, no incremento da eficácia do sistema social de produção.

## REFERÊNCIAS

- BALEEIRO, Aliomar. **Introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense.
- BEZERRA, Josineide da Silva. **Criação de Municípios na Paraíba: Ponderações para tangenciar o debate**. Disponível em: <<http://www.ufpb.br/evento/lti/ocs/index.php/anpuhpb/XVI/paper/view/2437/494>>. Acesso em: 09 de abril de 2018.
- BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de direito**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.
- BRANDT, Cristina Thedim. **A criação de municípios após a Constituição de 1988: O impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional no 15, de 1996**. Revista de informação legislativa, v. 47, n. 187, p. 59-75, jul./set. 2010. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198693>.
- CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 28. ed. rev., ampl. e atual. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1995.
- FEITOSA, Raymundo Juliano. **Finanças públicas e tributação na constituinte: 1987/1988**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.
- FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **DESCENTRALIZAÇÃO, MUNICIPALISMO E ELITES LOCAIS**. Revista Estudos de Sociologia, 2001.
- IBGE CIDADES**. Conheça Cidades e Estados do Brasil. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 12 de maio de 2019.
- IPEADATA**. Disponível em: <<http://ipeadata.gov.br/Default.aspx>>
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto. O município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- MARTINS, Diogo. Municípios arrecadam apenas 6,5% dos impostos no país, revela IBGE. **Valor Econômico**. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3184012/municipios-arrecadam-apenas-65-dos-impostos-no-pais-revela-ibge>>. Acesso em: 10 de maio de 2018.
- \_\_\_\_\_. **Curso de direito financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento – antecedentes, significados e consequências**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SCHUMPETER, Joseph A. **Teoria do desenvolvimento econômico**. Tradução de Maria Silvia Possas. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**. SAGRES Online. Disponível em: <<https://sagresonline.tce.pb.gov.br/#!/municipal/inicio>>. Acesso em: 20 de maio de 2019.

## AGRADECIMENTOS

Não é fácil nomear pessoas quando se é ajudado por tanta gente! Ainda mais quando não só agradeço por realizar um trabalho acadêmico, mas sim o final de um trajetória odisséica na minha vida, que é a graduação.

Minha família foi um combustível para realizar este artigo e finalizar meu curso. Aos pais que me soltaram para viver vida adulta sem deixar de amar e cuidar, sem deixar de deixar saudades, gratidão! À tia que me acolheu com carinho em seu lar, à irmã que me completa diariamente, ao primo que dividiu momentos, gratidão! São muitos amores para dividir, e é realmente necessário estender a todos os meus familiares a gratidão por esta conquista. Não é todo mundo que tem tanta gente assim para agradecer: tias e tio, primas e primos, meu amados avós. Foi muito investimento em mim, das mais diversas fontes, dos mais diversos tipos. Eu jamais esquecerei.

Ao professor Alexandre Salema, que abraçou esta ideia quando ainda era um embrionário interesse em realizar um projeto de pesquisa, e aos professores avaliadores, Raymundo e Lucira, que tão gentilmente aceitaram participar da conclusão de uma etapa da minha carreira acadêmica. Gratidão! Estes representam todos os professores do curso, principalmente os que cativaram minha atenção com aulas intrigantes e críticas.

Aos meus colegas Iasmim, Pedro, Renata, Marcelly, Arnaldo e Rebecca; se eu cheguei até esse ponto sem desistir, mesmo falando 11 semestres que iria fazê-lo, é também por vocês serem os melhores que eu poderia ter encontrado na minha graduação.

Ao Senhor da Eternidade, autor da minha fé e trilhador de meus caminhos. Ainda não entendo a que ponto estou chegando, mas em seus arbítrios, repousei meu futuro.